NACIONES UNIDAS **E**

Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.17/IFF/1999/12
18 de febrero de 1999
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Foro Intergubernamental sobre los Bosques
Tercer período de sesiones
Ginebra, 3 a 14 de mayo de 1999

Elemento de programa II.d v)

Cuestiones pendientes y otras cuestiones derivadas de los elementos de programa del proceso del Grupo Intergubernamental sobre los Bosques

Cuestiones que requieren nuevas aclaraciones: Valoración de los bienes y servicios forestales

Informe del Secretario General

Resumen

Los bosques proporcionan un amplio conjunto de bienes y servicios ambientales, y cumplen otras funciones, como las de aportar valores culturales, espirituales y socioeconómicos. La "valoración" es la cuantificación económica de esos valores forestales. Los métodos de valoración están relativamente bien elaborados y existen numerosos estudios monográficos en la documentación sobre la materia. Esos estudios muestran que alguno bienes y servicios son más fáciles de cuantificar y valorar que otros y que no es razonable dar por supuesto que se pueden determinar valores universalmente aplicables para todos los tipos de bosques o todas las circunstancias.

No existe ningún consenso con respecto a la contribución de una valoración de los bosques mejorada para lograr una ordenación forestal sostenible. Existen posibilidades potenciales y restricciones que se ponen de manifiesto en diferentes opiniones sobre la valoración. La valoración es un instrumento fundamental e imprescindible para promover el valor de las actividades de desarrollo sostenible entre los órganos de decisión. Si bien las estimaciones del valor pueden aportar esta contribución importante a las negociaciones y a la adopción de decisiones, la valoración en sí a menudo no es una condición necesaria ni suficiente para la aplicación de políticas que produzcan una ordenación forestal mejorada. Incluso a falta de estimaciones generales del valor, en la adopción de decisiones cabe admitir simplemente el amplio alcance y la importancia de los valores forestales. Dicho esto, sin embargo, una información mejor cuantificada que proporcione enfoques más eficaces y globales para valorar los bosques puede constituir un instrumento valioso para mejorar las políticas.

La "internalización de las externalidades", es decir, el hecho de que los usuarios de recursos naturales hagan frente al costo pleno de sus actividades, con la inclusión del costo de la restauración de los recursos ambientales dañados y de la indemnización de quienes sufren daños, es el vínculo que existe entre la valoración y la política forestal (verbigracia, los instrumentos y la regulación económicos) para obtener valores forestales. La valoración es una aportación para el establecimiento de medidas políticas adecuadas para eliminar, por ejemplo, las causas subyacentes de la pérdida y la degradación de los bosques o para mejorar la ordenación forestal. Es un elemento imprescindible para mejorar el entorno de la política con el fin de que la internalización de los valores forestales pueda resultar eficaz.

Las mejoras de la valoración comenzarán con una información más amplia y precisa sobre la cantidad de bienes y servicios suministrados por los bosques y el modo en que su pérdida o protección afecta a otros (en estructuras indirectas o "cadenas de acontecimientos"). Con la cautela debida se pueden derivar estimaciones de los beneficios a partir de metodologías y resultados derivados de estudios de investigación.

ÍNDICE

		Párrafos	Página
I.	MANDATO Y ALCANCE	1 - 5	4
	A. Mandato	1	4
	B. Alcance	2 - 5	4
II.	INTRODUCCIÓN	6 - 9	4
III.	ORIENTACIÓN DERIVADA DE LAS DELIBERACIONES ANTERIORES DEL GRUPO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE LOS BOSQUES Y DEL FORO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE LOS BOSQUES HABIDAS EN SU SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES	10 - 14	7
IV.	PANORAMA GENERAL Y CUESTIONES RELATIVAS A LA VALORACIÓN DE LOS BOSQUES	15 - 37	8
	A. Contabilidad y diversidad de los valores forestales	15 - 19	8
	B. Métodos para determinar los valores forestales	20 - 24	10
	C. Estudios monográficos del valor de los bienes y servicios forestales	25 - 26	11
	D. "Internalización de las externalidades": Captación de los valores de los bosques	27 - 30	13
	E. Valores financieros: Valoración de la madera y de las tierras forestales	31 - 33	15
	F. Otros aspectos que influyen en la valoración	34 - 37	16
V.	CONCLUSIONES PRELIMINARES Y MEDIDAS PROPUESTAS	38 - 52	17
	A. Contabilidad de los valores forestales	43 - 44	18
	B. Métodos de valoración	45 - 46	18
	C. "Internalización de las externalidades": Captación de los valores de los bosques	47 - 48	19
	D. Función de los mercados de bienes y servicios no relacionados con la madera	49 - 50	19
	E. La valoración y el "entorno de la política"	51 - 52	20

I. MANDATO Y ALCANCE

A. Mandato

1. El elemento de programa II d) v) se definió en el primer período de sesiones del Foro Intergubernamental sobre los Bosques como sigue: "Considerar otras cuestiones derivadas de los elementos de programa del proceso del Foro Intergubernamental sobre los Bosques que requieren nuevas aclaraciones... entre otras cosas... la valoración de los bienes y servicios forestales" (véase E/CN.17/IFF/1997/4, párr. 7, categoría II d)). La labor realizada con relación a este elemento de programa se guía por los resultados del segundo período de sesiones del Foro Intergubernamental sobre los Bosques y será objeto de un debate a fondo en el tercer período de sesiones del Foro.

B. Alcance

2. El tema de la valoración abarca la elaboración y utilización de información sobre la importancia absoluta y relativa de los múltiples bienes y servicios forestales suministrados en los planos local, nacional, regional e internacional. Los múltiples valores de los bienes y servicios forestales son esenciales para los procesos de adopción de decisiones que repercuten en los bosques. La valoración de los recursos forestales y otros beneficios constituye una aportación a la documentación sobre todo el conjunto de los costos y beneficios de las inversiones en proyectos forestales.

3. El presente informe recuerda las conclusiones y las propuestas de medidas pertinentes formuladas por el Grupo Intergubernamental sobre los Bosques y en las deliberaciones anteriores celebradas en el Foro Intergubernamental sobre los Bosques, y aborda la necesidad de efectuar una valoración en relación con otros temas actualmente sometidos al Foro Intergubernamental sobre los Bosques y los enfoques para efectuarla.

4. Los temas abarcados en el presente informe están estrechamente relacionados con los otros dos temas sometidos a la consideración del tercer período de sesiones del Foro Intergubernamental sobre los Bosques: recursos financieros (véase E/CN.17/IFF/1999/4) e instrumentos económicos, políticas fiscales y tenencia de la tierra (véase E/CN.17/IFF/1999/13).

5. El presente informe, que ha sido preparado por la secretaría del Foro Intergubernamental sobre los Bosques, se basa en las aportaciones recibidas del Banco Mundial, en colaboración con las organizaciones miembros del Equipo de Tareas Interinstitucional sobre los Bosques de carácter oficioso y de alto nivel, así como la contribución en especie del Gobierno de los Estados Unidos de América.

II. INTRODUCCIÓN

6. Todo debate sobre la valoración de los bosques debe comenzar con la observación de que existen diferentes opiniones acerca de la importancia de la valoración de los beneficios de los bienes y servicios no comerciales en la silvicultura. Estas diferencias revelan las posibilidades potenciales y las restricciones que pueden contribuir a la valoración forestal. Una posición

consiste en que la valoración forestal tiene una importancia trascendental para la ordenación forestal sostenible, por ejemplo:

a) La valoración forma parte de una aplicación atinada de instrumentos económicos y de la regulación de los fallos del mercado;

b) La valoración es una aportación a las decisiones políticas y a la financiación de las asignaciones a nivel macroeconómico y de acuerdos compensatorios de la ordenación forestal sostenible;

c) La valoración puede demostrar los costos y beneficios auténticos de diversas utilizaciones, ordenaciones y prácticas de conservación forestales.

7. Otra postura estriba en que la valoración aporta una información útil a los decisores, pero que la valoración monetaria no es esencial para la promoción de la ordenación forestal sostenible. Por ejemplo:

a) El beneficio neto de la valoración es la ganancia obtenida de una mejor adopción de decisiones después de ajustar el costo de la recolección y el análisis de datos fiables para la estimación de la valoración, que resulta a menudo costosa;

b) La valoración, en sí, no basta para regular la utilización de los recursos forestales puesto que debe ir seguida de medidas políticas como la regulación o inversiones forestales;

c) Una confianza excesiva en la valoración puede ocultar la importancia de otras medidas políticas más importantes, como la administración eficaz, el establecimiento de la tenencia o la supresión de los apoyos o subvenciones a los precios.

8. Cuando los conflictos con respecto al uso (ordenación o protección) de los recursos forestales son evidentes y las posiciones están atrincheradas, una evaluación de los costos y beneficios de las opciones y su distribución entre los principales interesados puede contribuir a resolver el problema.

9. La dificultad de valoración de los bienes y servicios forestales es análoga a la complejidad de definir y aplicar una ordenación forestal sostenible. Para abordar las cuestiones esenciales y prometedoras de la valoración forestal, se proponen las observaciones siguientes:

a) Los bienes y servicios forestales no comerciales - y por añadidura los valores culturales, espirituales y éticos de los bosques - son consideraciones fundamentales de la ordenación forestal sostenible. La importancia de estas aportaciones de los bosques no deben ser impugnadas en principio, incluso si no pueden expresarse en términos monetarios;

b) La utilización de los recursos viene determinada muy a menudo por la distribución de los costos y beneficios de los usos forestales más que por la suma de los que corresponden a todos los interesados. Como resultado de ello, los usuarios locales de los bosques es posible que no tengan un incentivo para tener en cuenta todos los costos de las medidas. La inclusión de todos los costos y beneficios de todos los usuarios ("internalización de las

externalidades") es el objetivo de una política encaminada a promover la ordenación forestal sostenible. Un mejor cálculo de los valores puede contribuir a ese esfuerzo (véase el recuadro 1);

c) Existe una diversidad de preferencias entre los decisores. Incluso en el plano local, no se tiene una percepción uniforme del valor entre los particulares. El precio de la madera en la forma determinada por mercados abiertos y competitivos es aceptado como una medición del valor de la madera, pero para muchos productos no constituidos por madera y para la mayoría de los servicios no habrá un consenso sobre el valor adecuado que se ha de asignar (verbigracia, de los valores de la diversidad biológica, recreativos, culturales o de existencia);

d) La importancia relativa del amplio conjunto de bienes y servicios forestales depende de las condiciones ambientales sociales, culturales y económicas locales y nacionales, y debe ser tenida en cuenta. Incluso cuando esos bienes y servicios no se valoran explícitamente, se procede a la valoración;

e) La valoración económica de los bienes y servicios relacionados con los bosques puede contribuir a las negociaciones y decisiones de los interesados relativas a la utilización, los derechos y las responsabilidades con respecto a los bosques. Por ejemplo, en lo que se refiere a una cuenca hidrográfica, los interesados pueden convenir en transferencias financieras de los "ganadores" a los "perdedores", creando de esa manera incentivos para todos los involucrados.

Recuadro 1
Internalización de las externalidades

Existen valores de los bosques que van más allá del interés directo y los incentivos económicos de los usuarios. Ello puede deberse a: a) que los valores son externos y se producen, verbigracia, como efectos "aguas abajo" o las llamadas "externalidades globales"; b) que existe una falta de propiedad exclusiva, por ejemplo, un "acceso abierto"; o c) que existen distorsiones en los precios de los productos forestales comercializados.

Los leñadores y los agricultores pueden tener un incentivo en limpiar el bosque con el fin de obtener madera y tierras para su uso personal, pero sus actividades incluyen un costo para otros causado por la pérdida de valores ambientales. Si los leñadores y los agricultores pueden obtener parte de este valor externo o ser debitados por los efectos aguas abajo, tendrían un mayor incentivo para no limpiar el bosque. Esto sirve de ejemplo a la "internalización de las externalidades", cuando el valor de la externalidad forma parte de la motivación económica de los usuarios del recurso.

A menos que se disponga de incentivos adecuados para incluir los valores externos que se devengan local, nacional e internacionalmente, los interesados locales pueden no resultar aliados fiables para la conservación o la ordenación de beneficios intangibles dispersados. Los incentivos se pueden crear, por ejemplo, mediante: a) la indemnización a los leñadores y agricultores locales por el producto económico al que se ha renunciado por medio de restricciones voluntarias de la explotación forestal; b) la imposición de cargas obligatorias sobre la tala de bosques y la conversión de tierras; o c) la imposición de un reglamento de aplicación obligatoria (con o sin indemnización) para proteger los bosques.

III. ORIENTACIÓN DERIVADA DE LAS DELIBERACIONES ANTERIORES DEL GRUPO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE LOS BOSQUES Y DEL FORO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE LOS BOSQUES HABIDAS EN SU SEGUNDO PERÍODO DE SESIONES

10. La valoración forestal fue uno de los principales temas examinados por el Foro Intergubernamental sobre los Bosques. Entre sus propuestas de medidas figuran las siguientes:

a) Estimular a los países, en colaboración con las organizaciones internacionales, a que utilicen las metodologías de que se dispone para mejorar el cálculo del valor de todos los bienes y servicios forestales. Se señaló que la valoración económica no puede ser un sustitutivo de las decisiones políticas, que incluyen el equilibrio de un amplio conjunto de preocupaciones e intereses ambientales, socioeconómicos, éticos, culturales y religiosos;

b) Pedir a las organizaciones e instituciones internacionales que preparen documentos globales sobre los métodos y la experiencia de que se dispone sobre la valoración forestal y necesarios para valorar los bienes y servicios forestales, en particular los que no se venden en el mercado;

c) invitar a los países y a organizaciones e instituciones internacionales competentes a promover las investigaciones para impulsar la elaboración de metodologías de valoración forestal, en particular las relacionadas con la deforestación y la degradación de los bosques y la erosión, así como de criterios e indicadores, teniendo en cuenta las circunstancias particulares de cada país.

11. En su segundo período de sesiones, el Foro Internacional sobre los Bosques señaló que la valoración forestal es uno de los múltiples instrumentos para la adopción de decisiones sobre la ordenación forestal sostenible. En preparación del debate de fondo que se celebrará en su tercer período de sesiones, el Foro pidió a su secretaría que analizara y preparara propuestas concretas sobre la elaboración de evaluaciones forestales y una metodología de valoración económica. Se sugirió que esta actividad podría abarcar: a) el análisis y propuestas sobre la promoción y creación de posibilidades de mercado para productos y servicios forestales no relacionados con la madera y ejemplos prácticos, y b) estudios monográficos del valor de los bienes y servicios no relacionados con la madera.

12. Existe una amplia documentación relativa a los métodos de evaluación y estudios monográficos. Sin embargo, el descubrimiento y la utilización de métodos para asignar valores económicos a bienes y servicios forestales no comerciales no se perciben a menudo como una restricción importante a la ordenación forestal sostenible.

13. Frecuentemente se hacen ya juicios de valor forestal sin la utilización de instrumentos de valoración forestal regulares, como los incluidos en la definición de los reglamentos relativos a la tala o la designación de zonas protegidas. Es también posible reconocer valores forestales sin saber su valor exacto.

14. El presente informe se concentra en el examen de la necesidad y aplicación de estimaciones de valoración y en su transformación en incentivos para la ordenación forestal sostenible. La promoción y creación de posibilidades de mercado se ha analizado en el informe del Secretario General titulado "Cuestiones que han de ser objeto de nuevas clasificaciones: instrumentos económicos, políticas fiscales y tenencia de la tierra" (E/CN.17/IFF/1999/13), que sólo se examinarán brevemente en el presente informe.

IV. PANORAMA GENERAL Y CUESTIONES RELACIONADAS CON LA VALORACIÓN FORESTAL

A. Contabilidad y diversidad de los valores forestales

15. El valor económico de los diferentes bienes y servicios que proporcionan los bosques depende de aspectos complejos y difíciles de agrupar. Incluyen las siguientes:

a) El valor de la producción de productos básicos, a saber, la madera y los productos forestales no constituidos por madera. El rendimiento económico que obtienen otros sectores como resultado del valor añadido en la producción y elaboración de productos básicos forestales, como el empleo indirecto y el eslabonamiento hacia adelante se incluye en el precio de mercado de la madera;

b) Los beneficios directos pero externos que reciben otros sectores (de fuera del lugar) como resultado de los servicios de los bosques, como un aumento en la productividad de otros sectores gracias a la protección ambiental, por ejemplo, en las cuencas hidrográficas;

c) Los valores no comerciales del sector forestal (en el lugar), como los valores recreativos;

d) Los valores potenciales pero a menudo no realizados en el mercado, como los resultantes de la creación de mercados para el turismo, productos farmacéuticos y productos forestales no constituidos por madera;

e) El valor para la sociedad derivado de la existencia y de los servicios de los bosques (frecuentemente estimado como la disposición a pagar, por ejemplo, por la protección de ecosistemas forestales y diversidad biológica), que puede transformarse en transferencias económicas;

f) Los valores ecológicos, espirituales, culturales e indígenas relacionados con los bosques.

16. No siempre se percibe que todos estos valores proceden del sector forestal ni todos ellos se captan normalmente dentro del sector forestal. Sin embargo, son componentes de un valor económico total atribuible a todo el conjunto de bienes y servicios. Una evaluación física sistemática de los bienes y servicios forestales y, cuando es posible, económica, puede determinar y cuantificar estos beneficios forestales. Los sistemas de cuentas nacionales u otros tipos de cuentas de recursos pueden supervisar y notificar esa información sectorial. Se debe prestar la debida consideración para saber si esos valores adicionales se crean o si una evaluación de valores forestales es simplemente una reclasificación de valores existentes en diferentes sectores.

17. En la documentación sobre la materia se describe de manera adecuada la diversidad de los valores forestales. Los valores forestales existen y pueden aumentar o disminuir con o sin el conocimiento de su valor económico. No todos los beneficios que aportan los bosques pueden o tienen que cuantificarse en términos económicos, aunque cualquier medida destinada a proteger o a reducir los beneficios no comerciales incluyen una valoración implícita. La figura adjunta contiene un resumen de la tipología de los valores y hace una distinción entre los beneficios forestales económicos (en su mayor parte tangibles) y no económicos (intangibles); los beneficios forestales económicos abarcan también los valores de uso efectivo y potencial. Los beneficios forestales no económicos incluyen, por ejemplo, los valores de existencia (el bienestar vinculado a la preservación de los recursos forestales, el valor general de la diversidad biológica) y otros valores (culturales o espirituales).

18. Los diferentes tipos de valores forestales y los métodos que se pueden aplicar para determinar esos valores están adecuadamente descritos en las obras sobre la materia, y en muchos países se está procediendo a una mayor elaboración en esta esfera. Los estudios se han llevado a cabo normalmente en una localidad determinada y han elegido uno o unos pocos beneficios forestales. Lamentablemente, los estudios de valoración de los productos forestales no constituidos por la madera raras veces incluyen también servicios y viceversa. Los intentos de calcular el valor económico total se han basado en estimaciones de los beneficios efectuadas en otros estudios.

19. Las limitaciones de los estudios de valoración suelen ser una consecuencia de la escasa disponibilidad de datos cuantitativos más que de límites en la disponibilidad de métodos o experiencias de valoración. Si se dispone de datos físicos sobre diferentes bienes y servicios forestales, la evaluación económica es frecuentemente sencilla.

Resumen de los valores comerciales

B. Métodos para determinar los valores forestales

20. La valoración de los bienes y servicios forestales no está por lo general restringida por la disponibilidad de métodos de valoración. Entre estos métodos cabe mencionar: a) la valoración de las corrientes físicas, por ejemplo, de madera, con precios de mercado y costos de extracción ajustados a precios directos o contables; b) métodos basados en encuestas para obtener estimaciones de la disposición a pagar; c) valores de mercado derivados indirectamente de valores sustitutivos o implícitos, como la variación en los valores de la propiedad; y d) métodos de cálculo de costos basados en los costos de oportunidad o sustitución. La elección de la metodología de valoración depende del tipo de valor forestal, la demanda y utilización con respecto a las estimaciones mejoradas del valor, y el nivel de precisión que se exige.

21. Los estudios de valoración sumamente precisos comparten unas pocas características: dimanan de proyectos de investigación y suelen ser caros. La política y la ordenación forestales raras veces requieren que se efectúe una valoración completa en los proyectos de investigación. Sí hacen falta, en cambio, métodos para proceder a una valoración rápida y barata. Un enfoque prometedor es el de la "transferencia de beneficios" en el que las estimaciones de la valoración procedentes de estudios de bienes y servicios forestales análogos se adaptan a un problema de decisión particular. La ventaja de este enfoque es que la información existente se pone a disposición a bajo costo y constituye, por consiguiente, una aplicación eficaz de la base de conocimientos de los estudios de valoración forestal. Sin embargo, la limitación de este enfoque es que las estimaciones de valoración se aplican a situaciones que pueden no reflejar con exactitud el contexto actual y que no pueden aplicarse como un valor medio a cada bosque (véase el recuadro 2).

22. El análisis económico del valor de los bienes y servicios forestales debe comprender también una evaluación de los gastos para proporcionarlos. Por ejemplo, las masas de madera no se valoran según el valor de mercado de la madera, sino que el costo de extracción y transporte se deduce al igual que los beneficios previstos de una corta antes de su vencimiento económico.

Recuadro 2
Elaboración de las estimaciones de transferencias de beneficios

Los límites del valor medio económico potencial neto de una hectárea (ha) de terrenos de bosques se han calculado a partir de los estudios publicados. Este tipo de transferencia de los beneficios globales representa una magnitud aproximada del valor económico potencial. Un estudio efectuado por Constanza en 1998, por ejemplo, estimaba que el valor anual medio de un bosque tropical era de 2.007 dólares por ha y de 302 dólares por ha de bosque templado, con inclusión de la producción de madera. En un estudio de 1995, Lampietti y Dixon con un método similar determinaron que el valor anual medio era de unos 250 dólares por ha para los bosques tanto tropicales como de las zonas templadas, pero con un porcentaje mayor de valor en los estudios sobre los productos forestales no constituidos por madera en los bosques tropicales y de los servicios recreativos en los bosques templados.

La aplicación de esas estimaciones como medias aplicables a todos los bosques es posible que exagere el valor de muchos bosques. No se conoce ningún estudio de valoración que proporcione una valoración económica completa sin utilizar la transferencia de beneficios. En los estudios que incorporan las transferencias de beneficios, las estimaciones del valor económico total por hectárea se basan en la hipótesis de que todos los valores deben añadirse. Es decir, se supone que el valor recreativo medido en un lugar y el valor de la diversidad biológica estimado en otro pueden sumarse para dar un valor global de un bosque en el que ambos beneficios están incorporados. Otra limitación es que las características concretas de cada bosque no se detectan.

23. El costo de oportunidad de suministrar bienes y servicios forestales no comerciales, por ejemplo, mediante la designación de zonas forestales protegidas, es un indicio de la inversión requerida para compensar los ingresos financieros previstos de la producción de productos básicos. Cuando el conjunto de los diferentes valores adquiridos de un proyecto de protección de un bosque se valoran, es pertinente saber cuáles son los costos de oportunidad, por ejemplo, de establecimiento de un parque en comparación con una situación hipotética de saca no regulada. El método del costo de oportunidad o sustitución, en lugar del método del valor estimado de los bienes y servicios, es un valor de referencia de las transferencias económicas de un ingreso previsto (véase el recuadro 3).

24. El costo de suministro (el costo de oportunidad) de la protección o de la ordenación sostenible aporta un valor de referencia de una posible, pero no obligatoria, compensación y para determinar el costo de las políticas eficientes. Las estimaciones del valor de los bienes y servicios forestales son la demanda derivada, pero como medición de una compensación hipotética que incluye los ingresos económicos adicionales (beneficios) más allá de lo que se necesita para invertir en el sector forestal.

C. Estudios monográficos del valor de los bienes y servicios forestales

25. Los ejemplos de la aplicación de los métodos de valoración son abundantes, pero representan también una diversidad de los distintos contextos y

metodologías de valoración y de la calidad y los tipos de bienes y servicios valorados. Una característica general es que debido a la diversidad, los distintos estudios monográficos raras veces son comparables y de ellos resulta difícil extraer lecciones generales para la política forestal. Por ejemplo, un estudio de los bosques tropicales cerca de dos aldeas amerindias diferentes del sur de Venezuela arrojan valores económicos de 1.902 dólares de los EE.UU. y de 4.696 dólares de los EE.UU. al año por familia. Mientras que este estudio nos indica que los bosques son importantes para las comunidades indígenas, esas cifras de valoración no se refieren directamente a una decisión de política forestal particular porque la valoración no está vinculada a una opción política determinada.

Recuadro 3
Los valores forestales desde el lado del costo

En la valoración existe un lado de los beneficios y un lado del costo. Mientras que la atención a menudo se concentra en el lado de los beneficios, existe también cierto interés en determinar los costos. Los costos directos de protección o de ordenación sostenible de una zona forestal son el costo de oportunidad de los beneficios económicos previstos, por ejemplo, resultantes de la producción de madera, es decir, "invertidos" para aumentar u obtener beneficios no comerciales. Una inversión forestal puede estar económicamente justificada si los costos de oportunidad por ha comparados con la saca no regulada o la deforestación fueran por ejemplo del orden de:

a) Miles de dólares estadounidenses al año en una única zona forestal;

b) Cientos de dólares estadounidenses al año con respecto a un bosque administrado con cierta diversidad ambiental y servicios de protección ambiental;

c) Decenas de dólares estadounidenses al año o menos con respecto a zonas forestales menos importantes.

Un ejemplo es el proyecto de acción sobre el clima de Noel Kempff en Bolivia, donde se efectuó una transferencia de 9,5 millones de dólares EE.UU. para calcular las emisiones de carbono evitadas mediante la ampliación del parque. El dinero se gastó casi por igual: a) para indemnizar a los propietarios de tierras por sus derechos de tala forestal; b) para comercializar la prospección biológica y promover el ecoturismo y los usos protectores del medio ambiente; c) para crear un fondo de beneficencia, y d) para proteger el parque y prestar asistencia técnica. Aunque la inversión se dedicara a un único servicio ambiental, bastaría para cubrir los costos de oportunidad de la protección del parque y para suministrar otros bienes y servicios.

26. En el recuadro 4 se dan ejemplos del Banco Mundial basados tanto en los beneficios como en los costos.

D. "Internalización de las externalidades": captación de los valores de los bosques

27. Una causa de la ordenación no sostenible y del agotamiento de los bosques es la falta de incentivos para captar todos los valores forestales, incluso si están en juego valores importantes. Los debates anteriores sobre la valoración hicieron hincapié en que los beneficios de una amplia variedad de servicios, con inclusión de la retención del carbono, la conservación de la diversidad biológica, la protección de las actividades recreativas y de las cuencas hidrográficas no sólo han ido a parar al propietario o administrador del bosque. Aunque se informa sobre valores increíblemente importantes de, por ejemplo, la retención del carbono y otros bienes y servicios forestales, éstos no reflejan lo que los propietarios de los recursos forestales deberían prever como ingreso económico "internalizado". La cuestión estriba en saber quién pagaría esos valores y qué ganarían haciéndolo.

Recuadro 4
Algunos ejemplos de evaluación del Banco Mundial

En **Madagascar** se utilizó un estudio en forma de encuesta (valoración eventual) para calcular el valor que las comunidades locales estarían dispuestas a aceptar en pago (indicado en unidades de arroz o alimentos) por renunciar al acceso a los bosques en una zona designada del Parque Nacional de Mantadia. Las respuestas se utilizaron para calcular un valor medio por familia de aproximadamente 108 dólares EE.UU. En otro estudio, se calculó que el valor que los turistas internacionales estarían dispuestos a pagar por tener acceso sería de 65 dólares EE.UU. por turista.

En **Croacia** se estimó por medio de encuestas lo que los turistas estarían dispuestos a pagar por la restauración de paisajes forestales destruidos en las zonas costeras. Un estudio se llevó a cabo en Croacia y otro entre los turistas extranjeros de un lugar similar de Italia. Ambos estudios mostraron una disposición a pagar por los países forestales por un valor de unos 3 dólares EE.UU. por visitante y día.

En **Haití** un análisis económico del Parque Nacional Pic Macay (alrededor de 3.500 ha) se sirvió de diversas técnicas de valoración en un entorno de datos escasos. El objetivo del proyecto era proteger restos fundamentales de los bosques de Haití, preservar el desarrollo potencial del turismo, proteger la producción agrícola en las fases posteriores del proceso productivo y regular las corrientes de agua. La estimación del cambio en la productividad de la agricultura de aguas abajo fue de 2 a 7 millones de dólares EE.UU. (la amplia diferencia reflejaba la insuficiencia de los datos de partida). Los costos de sustitución del riego y otras infraestructuras se utilizaron para calcular el valor de los daños evitados con los costos de protección de las corrientes de agua. Con relación al caso no relacionado con el proyecto, el valor se estimó en 2,5 a 5 millones de dólares EE.UU. El costo de oportunidad del proyecto de no transformar el bosque en campos dedicados a la agricultura fue asimismo examinado. El valor actual de la producción agrícola prevista se estimó en 175.000 dólares EE.UU. y ese valor reducido se debe a las malas condiciones para la agricultura. La falta de un inventario de los recursos maderables impidió que se efectuara una estimación del valor del aprovechamiento forestal, pero se supone que el valor era reducido debido a los elevados gastos de extracción y transporte.

28. Es posible valorar los bienes y servicios forestales que corren el peligro de agotarse, pero hacen falta medidas adicionales para transformar realmente las conclusiones de un estudio de valoración en incentivos económicos o en una regulación destinada a ajustar el comportamiento de los principales interesados. Existen diversas maneras de "internalizar" y posiblemente salvaguardar los valores forestales:

a) Creando y facilitando oportunidades de mercado para un conjunto más amplio de productos y servicios forestales;

b) Mejorando la eficiencia de la ordenación forestal y las inversiones del sector privado y logrando unos ingresos económicos superiores de la ordenación forestal;

c) Introduciendo transferencias (subvenciones) para la ordenación forestal sostenible y/o desincentivos (por ejemplo, impuestos) para evitar cambios no deseados en la utilización de las tierras;

d) Imponiendo limitaciones a la utilización de las tierras y a la ordenación forestal mediante una reglamentación, como un código de prácticas;

e) Otorgando e imponiendo derechos de propiedad y regulando la explotación de libre acceso;

f) Aumentando al máximo los beneficios (y reduciendo al mínimo los riesgos) de la descentralización con procedimientos de planificación y adopción de decisiones basados en la comunidad por medio de los cuales se reflejen las necesidades de la población local en las decisiones de la dirección;

g) Reduciendo las deficiencias estatales que inducen a la búsqueda de rentas (con inclusión de la corrupción) y suprimiendo las subvenciones y reglamentaciones de los precios perversas.

29. La repercusión en la distribución de cualquier política que trata activamente de equilibrar los valores de los bienes y servicios forestales debe ser examinada junto con la determinación de los valores y de los métodos de internalizar los valores comerciales. La capacidad de conseguir el valor de los bienes y servicios no madereros de los bosques y de distribuirlos con eficacia y de manera equitativa depende de condiciones físicas, económicas y políticas.

30. La opción de utilizar o no incentivos basados en subvenciones, desincentivos basados en gravámenes u otras medidas reguladoras es primordialmente política porque la distribución de los gastos y beneficios debe ser una consideración esencial. No es posible formular una recomendación técnica general sobre el tipo de instrumentos que se han de aplicar con una base eficiente, pero los decisores deben analizar los efectos distributivos de los diferentes enfoques. Una medida política para lograr una ordenación forestal sostenible no es un instrumento de una sola cuerda, sino que comprende diversas opciones con distintas repercusiones en la distribución.

E. Valores financieros: valoración de la madera y de las tierras forestales

31. Una parte importante del valor económico total de los bosques está constituida por los gastos y beneficios financieros, es decir, los valores que se dan como corrientes económicas reales a y del sector forestal. Son más fáciles de valorar y, por consiguiente, a menudo se dejan al margen de la presentación de las metodologías de valoración, aunque los valores financieros forman asimismo parte del total.

32. Existen motivos de una ordenación forestal no sostenible distintos de la falta de una información precisa sobre la valoración. Cabe extraer algunas enseñanzas de la razón por la que incluso un bien comercializado como la madera no se administra a menudo con eficiencia, a saber:

a) La falta de una distinción entre el valor a corto plazo de la explotación y el agotamiento de un bien renovable (como resultado de niveles o métodos de producción no sostenibles);

b) Derechos del usuario/de propiedad de acceso abierto o poco claros que reducen los incentivos para promover la regeneración y la ordenación forestal eficiente. En estas circunstancias, no es seguro que se obtengan rentas económicas futuras de las inversiones;

c) La fijación de un precio muy bajo de los recursos forestales, que produce una búsqueda de renta y una formación excesiva de beneficios.

33. Los precios insuficientes y la explotación excesiva de la madera y las tierras forestales pueden inducir a utilizar prácticas forestales no sostenibles. Si bien la valoración de los bienes y servicios no comerciales debe ser objeto de una atención explícita, es esencial reconocer que el mejoramiento de la gestión y la valoración de recursos forestales comercializados contribuyen asimismo a la ordenación forestal sostenible.

F. Otros aspectos que influyen en la valoración

34. Si la valoración no va acompañada del compromiso y de la capacidad de aplicar unas normas conexas, el efecto buscado de las estimaciones del valor (determinación de las externalidades potenciales que se han de internalizar) no surgirá. La valoración no es un instrumento político en sí. La importancia de la valoración estriba en la repercusión que tiene en la adopción de políticas y en la medida en que se establecen medios e incentivos políticos pertinentes para tener en cuenta los bienes y servicios forestales.

35. La valoración forestal puede contribuir a conocer a los "perdedores" y a los "ganadores" entre los interesados. La imposibilidad de captar el valor de los bienes y servicios forestales (o las consecuencias económicas de su agotamiento) es una causa plausible de una práctica forestal no sostenible, que constituye una de las razones por las que se necesita una regulación. El grado de eficacia de una valoración puede depender del contexto político y de las causas subyacentes de una mala ordenación o utilización de los bosques. Entre otros ejemplos cabe mencionar los siguientes:

a) El fracaso del mercado a causa de un reconocimiento insuficiente de los límites de los beneficios forestales (valores no comerciales y falta de transacciones comerciales);

b) La falta de unos derechos de propiedad asentados o convenidos, lo que impide que el usuario o propietario de los recursos capte su valor;

c) La débil capacidad institucional, que produce la imposibilidad de aplicar e imponer una política que pueda mejorar la utilización y/o protección de los recursos forestales;

d) Las deficiencias estatales que producen una búsqueda de rentas y las deficiencias institucionales o corrupción que pueden socavar la ordenación y utilización de los recursos forestales de una manera sostenible.

36. La mejora de la información sobre los valores forestales puede considerarse como parte integrante de la reglamentación política, destinada a corregir las señales de los precios y también a considerar por qué los valores forestales no se reflejan de manera apropiada en la utilización y ordenación de los bosques. En lo que respecta a la política forestal, la valoración tiene una función que desempeñar en la selección y comparación de diversas opciones de políticas y en la plasmación de la modalidad de ejecución elegida. También tiene una función que desempeñar en el seguimiento y examen del resultado de las políticas o de la falta de una política. Puede en primer lugar ser esencial para determinar las repercusiones de las diversas políticas posibles en comparación con otras (el principio de "con" y "sin"). Un segundo paso puede ser la realización de una evaluación económica de las repercusiones sea por medio de un estudio de valoración completo, una transferencia de beneficios o la solicitud del asesoramiento de expertos para determinar los valores imputados.

37. La información sobre el valor económico total de los bosques es una forma posible de determinar y concebir políticas para hacer frente a la pérdida y degradación de los bosques. La cuestión estriba en saber en qué medida una cuantificación monetaria de los valores forestales puede ser un sustitutivo de

una opinión documentada de los decisores con respecto al equilibrio de los múltiples objetivos y valores de la ordenación y la política forestales. Por sí sola, la valoración no garantizará que los bienes y servicios no comerciales se van a utilizar o a proteger mejor. Y la falta de una valoración explícita y monetaria tampoco indica que los bienes y servicios forestales no comerciales no tienen importancia.

V. CONCLUSIONES PRELIMINARES Y MEDIDAS PROPUESTAS

38. Incluso dando por supuesto que el valor de la ordenación forestal sostenible para la comunidad local, nacional e internacional puede ser perfectamente cuantificado en términos monetarios y que se pusieran a disposición recursos financieros correspondientes a los costos de oportunidad de suministrar esos valores, para la ordenación forestal sostenible hace falta que se den por lo menos otros tres requisitos, a saber:

a) Instituciones estables y eficaces para supervisar la política forestal y la ordenación forestal;

b) Asignación de recursos financieros para compensar a los que practican una utilización de los bosques no preferencial, o desincentivos creados por medio de los reglamentos puestos en vigor;

c) La eliminación de las distorsiones de las políticas, por ejemplo, la designación de los derechos de los usuarios de los recursos forestales para promover los incentivos en favor de la protección de unos beneficios a más largo plazo.

39. El alcance y el tipo de participación, las instituciones para la adopción de decisiones y la asignación de recursos y la distribución de la riqueza y los ingresos son determinantes eficaces de los valores expresados por los particulares, los grupos y las naciones. Unos procedimientos de representación abierta y participativa proporcionan normalmente la mejor información sobre el conjunto de los beneficios, las variaciones de las preferencias, el equilibrio ideal entre la combinación de valores alternativos y las decisiones más perdurables con respecto a la elección entre opciones en lo que concierne a los productos de los bosques. Las opciones cambian también, con el tiempo, al igual que las preferencias, el entorno físico y los participantes en el proceso de adopción de decisiones.

40. Una valoración detallada de los bienes y servicios no comercializados no será común para la adopción de una política forestal o la ordenación forestal debido a sus costos y porque ese nivel de detalle no siempre es necesario. La aplicación de rápidas evaluaciones económicas está y seguirá estando muy extendida. Los estudios académicos sobre el tema seguirán alimentando la reflexión con respecto a la elaboración de una política y ordenación forestales innovadoras.

41. La falta de una internalización de las externalidades, los fracasos de la política ambiental o la falta de una distribución eficaz y equitativa de los costos y los beneficios figuran entre las razones de que los bosques estén

excesivamente explotados e insuficientemente protegidos y no la falta de una valoración en sí.

42. La valoración forestal no es un sustitutivo de las decisiones políticas, que incluyen el equilibrio de un amplio conjunto de intereses ambientales, socioeconómicos, éticos, culturales y similares. Sin un reconocimiento de los fracasos de la política que causan el agotamiento de los recursos forestales, la valoración hará concebir esperanzas poco realistas.

A. Contabilidad de los valores forestales

43. La contabilidad de la variedad y cantidad de bienes y servicios proporcionados por los bosques, y una indicación fiable de su valor relativo para la sociedad, es un requisito fundamental para abordar el cálculo de los costos totales de la degradación de los bosques y de la deforestación así como de los beneficios de la ordenación forestal sostenible. La valoración sin una cuantificación de las variables físicas subyacentes, como los cambios en la extracción de madera, el número de visitantes, el número de especies y su diversidad y la pérdida de suelo a causa de la erosión pueden arrojar una cifra económica pero que se basará en hipótesis no confirmadas.

44. El Foro quizá considere oportuno:

a) Exhortar a los gobiernos a mejorar la recopilación de datos cuantitativos para enumerar y ampliar las cuentas físicas con respecto al conjunto de productos y servicios forestales, con inclusión de inventarios de la madera y otros bienes y servicios, y las repercusiones de los cambios en la utilización de los bosques sobre el medio ambiente. La falta de este tipo de información suele ser la principal limitación para la adopción de una política documentada y la valoración de los bosques;

b) Alentar a los gobiernos a determinar las necesidades y aplicaciones locales y nacionales y las fuentes de datos cuantitativos sobre los bosques.

B. Métodos de valoración

45. Existen numerosas obras y documentos sobre los métodos de valoración y ejemplos de estudios de valoración. La base metodológica no se considera que constituye una restricción a la valoración de los bosques, aunque cabe promover un mayor desarrollo metodológico. Un problema importante es el costo de un estudio completo de valoración de calidad suficiente y puede valer la pena aplicar, no de manera indiscriminada, métodos abreviados de bajo costo, como las transferencias de beneficios, es decir, la utilización de valores procedentes de otros estudios existentes. Otro aspecto es la determinación de los costos de suministrar valores forestales que son beneficios financieros previstos de los cambios en la ordenación forestal.

46. El Foro quizá desee reconocer los importantes progresos logrados en la elaboración de métodos de valoración y que ésta es una esfera de investigación activa en muchos países sin necesidad de medidas adicionales por parte del Foro Intergubernamental sobre los Bosques; sin embargo, es posible que el Foro desee también aconsejar a los países y a las organizaciones internacionales que se

concentren en la elaboración de enfoques relativos a métodos de valoración baratos.

C. Internalización de las externalidades: captación de de los valores de los bosques

47. La conexión entre la valoración y los instrumentos de la política forestal y otros reglamentos estriba en la posibilidad de internalizar las consecuencias de las medidas mediante incentivos económicos o prescripciones jurídicas. La internalización puede ser una transferencia económica, pero no se limita a ella. Para que las transferencias económicas se promuevan, deben ser iguales a los costos de internalización de la externalidad e invertirse en ordenación forestal sostenible. Las valoraciones pueden revelar que el bosque quizá valga la pena nacional e internacionalmente, pero esto puede no ser lo que potencialmente tiene valor para el propietario del bosque. Si la valoración se utiliza como un punto de referencia para una transferencia económica, el propietario del bosque recibe una compensación excesiva superior a los costos devengados.

48. El Foro quizá desee:

a) Exhortar a los gobiernos a que reconozcan los costos y beneficios nacionales de los bosques, en particular cuando los bosques son de propiedad estatal, para que las externalidades se internalicen por medio de una reglamentación y una ordenación forestales;

b) Idear un enfoque para la determinación de los costos de la ordenación forestal sostenible (un precio de oferta), que se pueda utilizar para una utilización eficiente en función de los costos de fondos de inversión escasos con respecto a los valores forestales.

D. Función de los mercados de bienes y servicios no relacionados con la madera

49. La transformación de los bienes y servicios no comercializados en valores comerciales mediante la utilización y promoción de la comercialización ofrece ciertas posibilidades. Sin embargo, como sucede actualmente, la expansión de los mercados de bienes y servicios forestales debe equilibrarse con la producción, el consumo y el comercio de otros bienes y servicios procedentes de los bosques. La valoración puede proporcionar algunas estimaciones de la demanda. Otro problema es la evaluación de los costos de producción y la determinación de los obstáculos institucionales y ecológicos que limitan la opción del comercio sostenible, como los derechos de propiedad, la distribución y densidad espaciales, la dependencia de bosques secundarios para la producción económica y la determinación de un nivel sostenible de producción.

50. El Foro quizá desee:

a) Explotar la posibilidad de crear cauces comerciales internacionales para productos forestales de menor importancia basados en un nivel demostrado de producción sostenible, y promover nuevos productos y posibilidades de mercado, al mismo tiempo que se logra que las organizaciones comerciales internacionales reconozcan cualesquiera requisitos especiales con respecto a ese comercio;

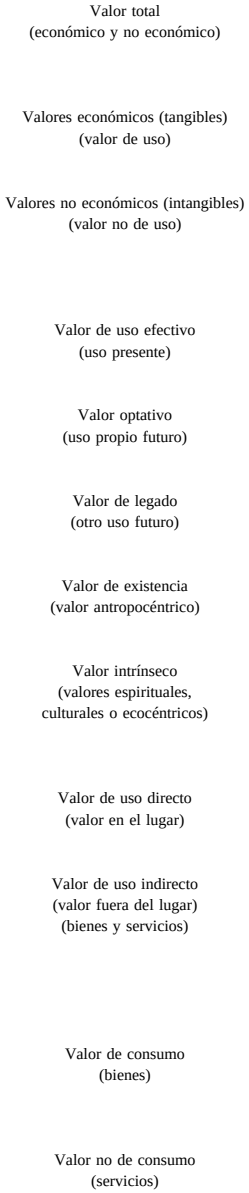
b) Coordinar la posible expansión del comercio de los derechos de emisión de carbono con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático para que la enumeración potencial de los derechos de emisión de carbono no comprometan los resultados de otros bienes y servicios forestales, en particular las necesidades locales, y garanticen que cualquier ingreso procedente de una posible transacción de derechos a emitir carbono sea utilizado exclusivamente para inversiones forestales o para beneficio de la población local.

E. La valoración y el "entorno de la política"

51. En la mayoría de los casos no será necesario crear nuevas instituciones y mecanismos o establecer nuevas técnicas analíticas para lograr la producción constante de bienes y servicios no comercializados de los bosques. Una medida práctica podría consistir en regular las causas en el "entorno de la política" que producen un suministro insuficiente de bienes y servicios no comercializados, como los fracasos de la política o la falta de tenencia.

52. El Foro quizá desee estimular a los países a considerar la conveniencia de integrar instrumentos económicos, políticas fiscales y mejoras en la tenencia de la tierra y de otra índole en el entorno de la política que pueda conducir a una internalización indirecta de las externalidades mediante la ordenación más eficiente de los recursos forestales, la eliminación de las deficiencias de la política y la garantía de una tenencia legítima de la tierra y de los recursos forestales.

Figura


Valor total
(económico y no económico)
Valores económicos (tangibles)
(valor de uso)
Valores no económicos (intangibles)
(valor no de uso)
Valor de uso efectivo
(uso presente)
Valor optativo
(uso propio futuro)
Valor de legado
(otro uso futuro)
Valor de existencia
(valor antropocéntrico)
Valor intrínseco
(valores espirituales,
culturales o ecocéntricos)
Valor de uso directo
(valor en el lugar)
Valor de uso indirecto
(valor fuera del lugar)
(bienes y servicios)
Valor de consumo
(bienes)
Valor no de consumo
(servicios)